

sukob ili ga ne želi riješiti; kako postupati s ljudima koji sve hoće po svome, kako razriješiti prividno nerazrješive sukobe, ili pak kada tražiti posredovanje treće strane — samo su neka od pitanja što ih autor obrađuje u posljednjem dijelu knjige. Weeks na kraju daje dva hipotetska primjera sukoba, uz njihovu detaljnu analizu, koji demonstriraju upotrebu prethodno objašnjenih principa za razrješavanje sukoba.

Na kraju valja istaći da se pristup Dudleya Weeksa razrješavanju sukoba svakako dokazao u praksi, te da danas predstavlja jedan od vodećih pravaca u tom području. Ipak bi trebalo napomenuti da se ne radi o priručniku iz kojega se mogu naučiti tehnike poslovnog pregovaranja. Weeks se ne bavi pregovaranjem ili posredovanjem samo kao načinom donošenja odluka; njegova je osnovna briga razrješavanje sukoba mirnim putem, pri čemu se naglasak ne stavlja na "sklapanje posla" ili privremeno prikrivanje sukoba, već na trajno i potpuno rješenje sukoba, što će rezultirati izgradnjom i poboljšanjem odnosa svih strana u sukobu, odnosa bez kojega stvarno rješenje sukoba uopće nije moguće.

Dario Ciraki

---

## Recenzija

---

Paul Brace

### *State government and economic performance*

The Johns Hopkins University  
Press, Baltimore and London,  
1993.

Teorijska razmatranja utjecaja države na ekonomiju mogu se u osnovi svesti na dvije suprotstavljene pozicije — jednu koja zagovara što šire oslanjanje na tržište i drugu koja tome suprotstavlja što veći zahvat države u ekonomski proces. Već i površniji uvid u suvremene sporove o toj temi u ekonomiji i političkoj znanosti pokazuje da se razlike između dvaju pristupa ne smanjuju. Suprotnosti između onih što se pozivaju na Adama Smitha i onih što ukazuju na značaj Johna Maynarda Keynesa i dalje su vrlo snažne. Kratak pregled te raprave nalazi se i na početku ove knjige.

Prethodno opisani izbor između tržišta i države nije, međutim, razlog zbog kojeg želim predstaviti ovu knjigu hrvatskoj znanstvenoj javnosti. Knjiga američkog politologa Paula Bracea *Vlada savezne države i ekonomski učinak* daje doprinos na drugom području. Ona zahvaća pitanje uloge američkih federalnih jedinica u oblikovanju učinaka njihovih gospodarstava. Naime, spor što sam ga spomenuo na početku za svoju referentnu točku uzima nacionalnu državu. Nacionalna država raspolaže vrlo širokim spektrom instrumenata ekonomske regulacije, kao što su carine, kvote, kontrola mobilnosti čimbenika proizvodnje, kontrola ponude novca, itd. Subnacionalne jedinice, kao što su

savezne države, kantoni, provincije, nemaju u svojoj nadležnosti ni približno tako veliki izbor sredstava regulacije. Kakve su onda njihove mogućnosti utjecaja na gospodarstvo?

U predgovoru knjizi Brace ističe da o tom pitanju još uvijek ne postoje čvrsta stajališta. Budući da američke države ne raspolažu mehanizmima regulacije kakvi su na raspolaganju suverenim državama, mnogi autori smatraju da gospodarski razvoj nije moguće pripisati rezultatima njihovih politika. Ono što je, ipak, posve izvjesno jest činjenica da vlade američkih saveznih država sve više nastoje utjecati na svoja gospodarstva. Lobisti, stručnjaci za pravljenje zakona i birokrati nastoje ocijeniti utjecaj alternativnih politika na biznis i zaposlenost. Svojevrsni "menadžment rasta" postao je njihovim vrhunskim prioritetom.

Da bi odgovorili na te procese, politolozi su uobličili posebnu istraživačku temu — političku ekonomiju gospodarstava saveznih država. Istraživači te teme došli su do vrlo zanimljivih rezultata. Najširi prikaz rezultata, baziran na ekonometrijskim mjerenjima, objavio je Tim Bartik u knjizi *Who Benefits from State and Local Economic Development* (1991.). Čudno je stoga da Paul Brace, jedan od najznačajnijih istraživača ekonomskih učinaka politika saveznih država, na početku prvog poglavlja tvrdi da "praktički nemamo nikakvih dokaza da vlade država imaju ikakav utjecaj na njihova gospodarstva" (str. 1).

Do povećanog utjecaja vlada saveznih država na performanse njihovih gospodarstava došlo je tijekom sedamdesetih godina. Autor navodi niz razloga koji su doveli do toga. Promijenjena je struktura proizvodnje i pojačana međunarodna konkurencija. Nadalje, sredinom sedamdesetih i početkom osamdesetih godina došlo je do snažnih recesija. Ti su događaji predstavljali signal za promjenu odnosa na relaciji federalna vlada — vlade saveznih

država. Predsjednik Reagan ponudio je početkom osamdesetih godina novi "policy paket". Politika koja se na osnovi toga počela provoditi (poznatija kao "Novi federalizam") smanjila je ulogu federalne vlade i njezinih financijskih transfera nižim razinama vlasti, stimulirajući oslanjanje državnih vlada na vlastite snage.

Suočene sa snažnim proklamiranjem koncepcija slobodnog tržišta i deregulacije, te oslanjanja na vlastite snage, mnoge su države pribjele aktivnoj ekonomskoj intervenciji. Pri tome su odabrale različite vrste intervencija, primjenjujući čak i stanovite oblike industrijskih politika kakve su uobičajene za Europsku uniju.

Pojedini politolozi ocijenili su da je takva promjena zakonomjerna. Albert Hirschman je, primjerice, ustanovio da se u razdobljima dominacije konzervativne politike naglo povećava uloga država, dok u razdobljima liberalne politike raste uloga savezne vlade. Tijekom osamdesetih godina došlo je ujedno do značajnih promjena dugoročnih trendova. Dispariteti u dohotku po stanovniku između država, koji su se kontinuirano smanjivali od tridesetih godina ovog stoljeća, počeli su pokazivati suprotan trend. Usporen je razvoj u siromašnijim savezним državama, dok je u razvijenim državama na sjeveroistoku SAD došlo do snažnog gospodarskog rasta.

Da bi objasnio takav trend, Brace je metodički razlučio utjecaj vlada saveznih država od utjecaja nacionalnog gospodarskog konteksta. Tome je posvećeno drugo poglavlje knjige, u kojem je navedeno metodičko uporište najprije razmotreno u historijskom kontekstu. Pokazalo se da povećanje utjecaja vlada saveznih država na gospodarstvo ne predstavlja nikakvu novu činjenicu. Prije se može govoriti, smatra autor, o "povratku snažnoj američkoj političko-ekonomskoj tradiciji". Sve do pojave *New Deals* tridesetih godina ovog stoljeća, nacionalna vlada nije u

značajnijoj mjeri regulirala gospodarstvo, tako da su politike guvernera i njihovih vlada imale presudniji ekonomski učinak od politike američkog predsjednika. Čak su i politike što ih je uključio program *New Deal* dobrim dijelom preuzete od država, koje su ih primjenjivale u regulaciji korporacija i uspostavljanju minimalnog radnog zakonodavstva.

Preuzimanjem odgovornosti nacionalne vlade za stabilnost i konjunkturu gospodarstva, nisu nestala ekonomska nastojanja saveznih država. Ona su se, međutim, najčešće svodila na privlačenje slobodnog kapitala od strane manje razvijenih federalnih jedinica. Države s juga SAD nastojale su, primjerice, niskim porezima i troškovima radne snage privući industriju sa sjevera. Postupno se takav obrazac ekonomskog razvoja počeo mijenjati. Umjesto starog pristupa zasnovanog na koncepciji ponude, koji se iskazivao preko privlačenja industrije i nudičenja lokacija za investicije na osnovi niskih troškova proizvodnih inputa, počeo je prevladavati pristup zasnovan na koncepciji potražnje. Oslanjajući se na stvaranje novih industrija i novih tržišta, vlade federalnih jedinica uključile su se u gospodarstvo kao preuzimatelji visokih poslovnih rizika, koji djeluju i daju podršku poduzećima na osnovi strateških kriterija.

Početkom osamdesetih godina promijenio se i stil, a ne samo obuhvat ekonomskih intervencija saveznih država. Je li pri tome njihova akcija pomogla, odmogla, ili nije imala nikakvog utjecaja? Da bi razriješio tu dvojbu, autor na kraju drugog poglavlja nudi razlikovanje nacionalnog konteksta i kapaciteta savezne države. Prvi se pojam odnosi na utjecaj politika što se kreiraju u Washingtonu na politički i ekonomski okvir, unutar kojeg djeluju države. Drugi pojam valja vezivati uz resurse što stoje na raspolaganju vladi savezne države za upravljanje svojim gospodarstvom. Riječ je o kapacitetu političkih institucija, kvaliteti kreiranja politike ekonomskog razvoja, politikama oporezivanja i javnog

trošenja, te prirodi stranačke kontrole. Kombinirajući ta dva pojma, Brace je postavio hipotezu o američkoj saveznoj državi i njezinoj ekonomskoj učinkovitosti. Ako država ima visok kapacitet, a pod dominacijom je nacionalnog konteksta, polučit će ekonomski pad, za razliku od slučaja kad nije pod utjecajem tog konteksta, budući da će tada ostvariti samodostatni rast. Ako, pak, država ima nizak kapacitet, a pod dominacijom je nacionalnog konteksta, ostvarit će rast koji nije autonomnog karaktera, dok će u slučaju da nacionalni utjecaj nije presudan ostvariti ekonomski pad.

Nakon razmatranja odnosa nacionalnog konteksta i kapaciteta država, u trećem i četvrtom poglavlju autor daje dvije različite *case study* analize. Prva se odnosi na gospodarski razvoj država Arizone i Teksasa, a druga na razvoj Michigana i New Yorka. Prve dvije države primjer su *laissez-faire* država, sa slabom vladom i niskim porezima. Potonje dvije države primjer su intervencionističkih država, s tradicionalno snažnom vladom i velikom javnom potrošnjom. Ono što je najbitniji zaključak njegovih proučavanja jest nalaz da su u vrijeme ekonomskog prosperiteta tijekom šezdesetih i sedamdesetih godina, gospodarstva neintervencionističkih saveznih država funkcionirala mnogo bolje od gospodarstava intervencionističkih država. Razlog tome je u činjenici što su države s velikim vladinim kapacitetom i visokim porezima neophodnima da se on osigura, u nepovoljnijoj situaciji u razdoblju gospodarskog prosperiteta. Prevelika i preskupa vlada djeluje kao zapreka biznisu i gospodarskom rastu, pa se kapital i radna snaga usmjeravaju prema državama s nižim troškovima. Ali, u razdobljima gospodarskog zastoja i krize, kada izostane ekonomski rast na nacionalnoj razini, države s visokim kapacitetom vladine intervencije u mogućnosti su da investiraju u obrazovanje, stručno osposobljavanje radnika, infrastrukturu i ekonomski razvoj. Stoga

su u boljoj poziciji da prebrode gospodarsku krizu.

Jesu li spomenute američke države doista mogle utjecati na svoju sudbinu? Kad se razmatraju učinci vlada tih država, često se zaboravlja relativnost njihova utjecaja. Peto poglavlje stoga započinje jednom izjavom Billa Clintona, u vrijeme dok je bio guverner države Arkanzas. Naime, kad građani, novinari, poduzetnici, radnici ili namještenici usmjeravaju poglede prema vladama federalnih jedinica, očekujući od njih određene ekonomske učinke, rijetko uzimaju u obzir nacionalni kontekst. Clinton je na takva očekivanja dao sljedeći odgovor: "Razlog zbog kojeg još uvijek imamo 25% nezaposlenih u dijelovima delte Arkanzasa nije što ne radim 60 sati tjedno...to je zbog utjecaja nacionalnih politika i međunarodne ekonomije, na što ja ne mogu nikako utjecati" (str. 66).

Da bi ustanovio koliko su američke federalne jedinice ovisne o stanju nacionalne ekonomije, te kakvi su osnovni učinci njihovih gospodarstava neovisno o nacionalnom kontekstu, Brace je poduzeo temeljito statističko istraživanje, ali i ukazao na oprez pri baratanju podacima. Zamislimo li dvije savezne države, jednu s relativno malim ekonomskim rastom i drugu s visokim, pri čemu je prva relativno neovisna o stanju nacionalnog gospodarstva, dok druga ostvaruje rast u skladu s rastom na nacionalnoj razini, moglo bi se na prvi pogled zaključiti da prva država prolazi loše, a da druga u ekonomskom smislu uspijeva. Rezultati istraživanja pokazat će da to ne mora biti tako.

Za utvrđivanje nacionalnog gospodarstva na dostignućima gospodarstava saveznih država Brace je formulirao model, u kojem ključnu ulogu imaju dva koeficijenta. Prvi otkriva oblik utjecaja nacionalnog konteksta na državu, a drugi trend kretanja gospodarstva federalne jedinice. Takav model primijenjen je na mjerenje triju ekonomskih dostignuća: osobnog dohotka *per capita*,

nepoljoprivredne zaposlenosti i vrijednosti stvorene industrijskom proizvodnjom. Rezultati su pokazali da je utjecaj nacionalnog gospodarstva na veličinu dohotka vrlo velik, osim za nekoliko država. Druga varijabla, osnovni trend rasta pokazao je već značajnu podjelu. Pola saveznih država imalo je statistički značajan osnovni trend rasta, a pola nije pokazivalo nikakav relevantan trend. Kombinacijom spomenutih dvaju koeficijenata formirane su četiri kategorije saveznih država: 1. ekonomski zavisne s trendom pada (Arizona); 2. ekonomski nezavisne s trendom pada (Texas); 3. ekonomski zavisne s trendom rasta (Michigan); 4. ekonomski nezavisne s trendom rasta (New York). "Općenito, jednostavna analiza *per capita* osobnog dohotka otkriva da su države ukupno, najvećim dijelom, snažno povezane s rezultatima nacionalnog gospodarstva" (str. 73).

Za razliku od dohotka po glavi stanovnika, primjena modela na kretanje nepoljoprivredne zaposlenosti nije pokazala nikakve statistički značajne rezultate. Razmatranje utjecaja spomenutih dviju varijabli na vrijednost dodanu industrijskom proizvodnjom, pokazalo je da je utjecaj nacionalnog gospodarstva veći nego kod osobnih dohodaka, ali i da su autonomni trendovi na razini saveznih država rijetki i statistički beznačajni. Ukratko, kada se izoliraju utjecaji nacionalnog konteksta, ključni dio istraživanja pokazao je da politike što ih kreiraju savezne države imaju statistički značajan utjecaj jedino na promjenu osobnog dohotka *per capita* i to samo za pola saveznih država.

Na osnovi ovog dijela istraživanja ostalo je nejasno je li utjecaj nacionalnog konteksta statičkog ili dinamičkog karaktera. Da li taj utjecaj postaje sve veći, ili se dešava obrnuti trend? Odgovor na to pitanje pokazao je da je politika "novog federalizma" Reaganove administracije povećala utjecaj saveznih država.

Dok je u prethodnom poglavlju pokazano da postoji ogromni utjecaj nacionalnog konteksta na ekonomske učinke država, u šestom se poglavlju razmatra utjecaj kapaciteta savezne države. Odgovor na pitanje imaju li vlade saveznih država i politika koju kreiraju utjecaja na performanse njihovih gospodarstava, autor traži ispitivanjem kapaciteta političkih institucija, politika ekonomskog razvoja, politika oporezivanja i javne potrošnje, utjecaja političkih stranaka, te ostalih čimbenika (energija, sindikati, troškovi obrane). Rezultati su pokazali da je kapacitet političkih institucija značajno povezan s rastom dohotka, tako da "stanovnici u državama s moćnijim guvernerima i visoko profesionaliziranim zakonodavnim tijelima primaju godišnje 30 dolara više *per capita* osobnog godišnjeg dohotka" (str. 103). Slični rezultati dobiveni su i kod politike ekonomskog razvoja, oporezivanja i javnih rashoda, te drugih elemenata. Statističko istraživanje potvrdilo je tako da su "države s većim političkim kapacitetom i efikasnijim oporezivanjem i politikama javne potrošnje bile bolje prilagodene rastu tijekom ovog razdoblja" (str. 104).

U završnom, sedmom poglavlju, Brace sumira rezultate svoje studije. Jedan od najznačajnijih nalaza koje po njegovu mišljenju treba istaknuti, odnosi se na činjenicu da pristupi koji ekonomski razvoj vezuju uz minimalnu vladu nisu poduprti empirijskim istraživanjem. Upravo suprotno, pokazalo se da "kad su gospodarstva saveznih država pod pritiskom vanjskih ekonomskih uvjeta, kapacitet vlade pojavljuje se kao značajna i korisna poluga utjecaja na ekonomski rast. *Laissez-faire* pristup ekonomskom razvoju čini se da djeluje jedino kada to dopuštaju vanjski uvjeti, za koje se vjeruje da mogu biti omogućeni jedino federalnom intervencijom. Na stanovit je način ironija da se liberalizam na nacionalnoj razini pojavljuje kao podržavatelj konzervativizma na razini saveznih država" (str. 116). Čini se da su relativne nemoći saveznih

država svjesni i birači. Prema istraživanjima američkih politologa, koja navodi autor, političari što vode savezne države neće biti značajnije nagrađeni ili kažnjeni za rezultate svojih gospodarstava. John Chubb je, tako, u istraživanju objavljenom 1988. godine pokazao da će birači, ako se ekonomski uvjeti u jednoj saveznoj državi razlikuju od uvjeta u susjednim državama, guvernera držati samo minimalno odgovornim.

Politička ekonomija gospodarstava saveznih država došla je do vrlo značajnih rezultata i jasno se profilirala kao poddisciplina unutar američke političke znanosti. Kao spoj temeljnih politoloških područja — proučavanja institucija vlasti na razini saveznih država (*state governments*) i analize donošenja javnih politika (*public policy decision-making*) ima danas jasno utemeljenje unutar korpusa političke znanosti. Paul Brace, profesor političke znanosti na Sveučilištu Illinois, zauzima pri tome, kao što u recenziji knjige u časopisu *American Political Science Review* ističe Peter Eisinger, mjesto jednog od najznačajnijih kroničara na tom području.

Zdravko Petak